97-84151-3

Zeiler, Alois

Die selbsttätige anpassung des...

München

1917

97-84151-3
MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD

308
Z
Box 451 Zeiler, Alois, 1868-
Die selbsttätige anpassung des beamtengehalts an die schwankungen des volkswohlstands und der kauffraft des geldes, von A. Zeiler ... München, Verlag des Bayerischen verkehrsbeamten-vereins, 1917.
32 p. 22 cm.

421849

RESTRICTIONS ON USE: *Reproductions may not be made without permission from Columbia University Libraries.*

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 10:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 8-4-97 INITIALS: RB

TRACKING # : 26230

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

Die selbsttätige Anpassung des Beamtengehalts an die Schwankungen des Volkswohlstands und der Kaufkraft des Geldes.

Von A. Zeiler,
I. Staatsanwalt
in Zweibrücken.

308
Z
Box 451

München 1917.
Verlag des Bayerischen Verkehrsbeamten-Vereins.

Die selbsttätige Anpassung des Beamtengehalts an die Schwankungen des Volkswohlstands und der Kaufkraft des Geldes.

Von A. Zeiler,
I. Staatsanwalt
in Zweibrücken.

München 1917.
Verlag des Bayerischen Verkehrsbeamten-Vereins.

Vorrede.

Die vorliegende Arbeit enthält eine gekürzte Wiedergabe und eine Zusammenfassung von Ausführungen, die ich an verschiedenen Stellen veröffentlicht habe. Hier kommen besonders folgende in Betracht:

a) Eine Abhandlung: „Die Entwicklung der Lebenshaltungskosten in ihrer Einwirkung auf Gehalt und andere feste Bezüge" in Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, Bd. 39, Heft III, S. 295 ff. (In der vorliegenden Arbeit kurz bezeichnet mit „Schmoller I".)

b) Eine Abhandlung: „Die Schwankungen in der Kaufkraft des Geldes und in den Kosten der Lebenshaltung", die in einiger Zeit ebenfalls in Schmollers Jahrbuch, Bd. 41, Heft IV, erscheinen wird. (Hier bezeichnet mit „Schmoller II".)

c) Eine Abhandlung: „Die ansteigende Linie des Beamtengehalts", im Finanzarchiv von Prof. Schanz, 35. Jahrg., 1917, 2. Bd., S. 147 ff.

d) Eine Aufsatzreihe: „Der Beamtengehalt auf neuen Grundlagen", in der Monatsschrift für deutsche Beamte, beginnend in Heft 7 vom 1. Juli 1917.

Die Neugestaltung des Besoldungswesens ist unter der Einwirkung der kriegswirtschaftlichen Verhältnisse zu einer immer dringenderen Notwendigkeit geworden. Daß sie in durchgreifender Weise geschehe, fordert das Wohl der Beamtenschaft wie nicht minder das von Volk und Staat. Anregungen hierzu, die großzügig verbessern und die zu bringenden Verbesserungen dauernd erhalten wollen, sucht die vorliegende Arbeit zu geben. Ein stark gekürzter Auszug daraus kommt in den Zeitschriften der Beamtenverbände zum Abdruck.

Bei der Aufnahme meiner Ausführungen bitte ich zu beachten, daß sie eine Entwicklung im Auge haben, wie sie sich in den ruhigen Verhältnissen der Friedenszeit ergibt. Der Friede wird wiederkehren, die Gehaltsordnung aber muß so eingerichtet werden, daß sie den Friedensverhältnissen angepaßt ist. Vorsorgen für ganz außergewöhnliche Zeiten und Verhältnisse wie die eines Krieges — und gar von einem Umfange und einer Dauer wie der gegenwärtige — lassen sich nicht im voraus hinein treffen.

1. Die Höhe der Lebenshaltung aller Schichten des Volkes ist einem ständigen Wechsel unterworfen. Seit Jahrzehnten geht ihre Richtung nach oben. Das heißt, alle Schichten leben heute besser als es vor Jahrzehnten der Fall war. Wir wohnen besser, unsere Kleidung, unsere Nahrung, unsere Vergnügungen sind reichhaltiger und abwechslungsvoller, die Erziehung unserer Kinder zielt höher.

Neben der Erhöhung der Lebenshaltung läuft einher eine immerwährende Schwankung in der Kaufkraft des Geldes. Diese nun geht fast durchweg nach unten. Das heißt, wenn in dem einen Jahre um 1000 ℳ eine gewisse Menge von Lebensbedürfnissen erworben werden konnte, so reicht etliche Jahre später derselbe Betrag bei weitem nicht mehr aus, das gleiche an Menge und Güte zu erwerben.

Beide Erscheinungen wirken zusammen, obwohl kein innerer Zusammenhang besteht. Beide in der Richtung auf dasselbe Ergebnis. Jeder Haushalt, die Wirtschaft des Staates wie die jedes einzelnen Volksgenossen, des Reichen wie des Aermsten, verspürt ihre Wirkung.

Das zeigt sich, wenn eine Wohltätigkeitsstiftung Jahr um Jahr ein zahlenmäßig gleichbleibendes Erträgnis für den Stiftungszweck zur Verfügung stellt und im Verlauf der Jahrzehnte und Jahrhunderte das Erträgnis gleichwohl immer weniger ausreicht, den Stiftungszweck wirklich zu erfüllen. Was waren 50 Taler im Jahre 1720, und was sind die 150 ℳ heute! Doch, dasselbe zeigt sich auch innerhalb kürzerer Zeiträume, etwa wenn sich ein Geschäftsmann mit ersparten 60 000 ℳ zur Ruhe setzt und glaubt, mit 2400 ℳ Renten in gleichmäßig gesicherter Lebenshaltung seinen Lebensabend verbringen zu können. Nach wenigen Jahren schon wird er merken, wie er sich verrechnet hat und daß er die gewohnte Lebensweise zurückschrauben und am Ende darben muß, will er nicht vom Vermögensstock zehren;

davon, daß er sich der Lebenshaltung anpassen könnte, wie sie sich im Verlaufe derselben Zeit unter den Volksgenossen durchweg erhöht, ist erst recht keine Rede. Ganz in derselben Weise aber wird durch jene Erscheinung die Wirtschaft des Festbesoldeten betroffen: des öffentlichen Beamten, des Privatangestellten, des Ruhebeamten und — in einem erweiterten Sinne — der Haushalt des Rentenempfängers jeder Art.

2. Wieviel von diesen Wirkungen auf die Rechnung der gestiegenen Lebensweise und wieviel auf die der sinkenden Kaufkraft des Geldes gesetzt werden muß, läßt sich nicht oder nur ganz unzuverlässig ausscheiden. Für die Lebensfolgerungen aber, die sich daraus ergeben und die wir hier zu besprechen haben, kommt es auf eine solche Ausscheidung nicht an. Entscheidend ist nur die unbestreitbar feststehende Tatsache, daß — fast Jahr um Jahr — ein jeder, um nach wie vor in der Weise leben zu können, die jeweils seiner gesellschaftlichen Schicht entspricht, eines höheren Geldbetrags bedarf, als in den Jahren vorher.

Niemand aber — und erst recht nicht der öffentliche Beamte — kann sich die Höhe seiner Lebenshaltung frei selbst bestimmen. Er muß sie einrichten seiner gesellschaftlichen Schicht entsprechend. Eine wirtschaftliche Enge also, die zu Einschränkungen und Entbehrungen zwingt, ein Sinken unterhalb die Genossen der Schicht, trifft kaum jemand störender und schädlicher als den Beamten.

Die besprochene Erscheinung des Sinkens zeigt sich am deutlichsten bei der Beamtenschaft. Denn die durch eine neue Gehaltsordnung bestimmte Einkommenshöhe erweist sich nach immer wiederholter Erfahrung schon alsbald nach ihrer Festsetzung als unzulänglich. Das nötigt dazu, immer nach Umfluß einiger Jahre die Gehalte neu zu regeln, sei es umfassend, sei es mit einer Beschränkung auf einzelne Klassen der Beamtenschaft.

3. Die Art, wie dies geschieht, der Leidensweg all solcher Gehaltsänderungen ist jedem Beamten genugsam bekannt. Es braucht also nicht erinnert zu werden an die stillen Klagen, die bescheidenen Bitten, die Eingaben und Vorstellungen, die bitteren Hilferufe in der Presse, an die langen, bangen Monate und Jahre eines Schwebens zwischen Furcht und Hoffnung, bis sich das Verlangen nach Gehaltserhöhung zu einer Vorlage der Regierung und schließlich zur Erlassung des neuen Gehaltsgesetzes verdichtet.

Und kommt nicht meist die Gehaltsordnung zur Unzeit — wenn die Staatskasse ohnehin unter bedenklicher Ebbe leidet? Daran ist oft nicht ein Mangel an Staatsweisheit schuld, sondern nur die innere Unvernunft unserer ganzen Gehaltsgestaltung. Zeiten geschäftlichen Hochgangs führen zu allgemeinem Steigen der Lebenshaltung, der Gegensatz gegenüber dem gleichbleibenden Beamtengehalt verschärft sich und löst den Ruf nach Gehaltserhöhung aus. Und bis es dann glücklich zur Gehaltsvorlage und vollends zum Gehaltsgesetz kommt, mag wohl der wirtschaftliche Hochgang mit seinem goldenen Segen in die Staatskasse schon lange in sein Gegenteil verkehrt sein.

Dabei ist das Ergebnis jeder Gehaltsvorlage: die „Gehaltserhöhung" oder „Aufbesserung" kaum jemals das, was das Wort sagen möchte, eine *Erhöhung* der Bezüge. Vielmehr bringt sie fast immer nichts weiter, als daß die Gehalte der Einkommensteigerung der übrigen Volksgenossen angepaßt werden. Und immer ist es nur eine *notdürftige* Anpassung, denn mit verschwindenden Ausnahmen bleibt sie hinter dem Maße des Erforderlichen zurück; und immer hinkt sie der Entwicklung der Verhältnisse bedenklich nach.

Und immer birgt eben sie wiederum schon die Gefahr in sich, zur Losung für eine allgemeine Preissteigerung zu werden. Es mag genügen, an die Erfahrungstatsache zu erinnern, wie unsere zwanghaften Gehaltserhöhungen nicht selten geradezu einen wirklichen Anreiz zu Mietsteigerungen gaben.[1])

4. *Solange die Gestaltung der Gehalte auf die heute gebräuchliche Art geschieht, werden sich die Mißstände nicht ändern.*

Es hat wenig Wert, zu untersuchen, ob jemanden und wen ein Verschulden daran trifft, daß die Beamtenschaft in immer höherem Maße über die Unzulänglichkeit ihrer Bezüge zu klagen hat und daß ihre einzelnen Gruppen sinken gegenüber den nichtbeamteten Genossen jeder Schicht. Die beklagten Folgen *müssen* ja fast unvermeidbar eintreten, solange man immer erst nach Jahren, wenn die Not aufs höchste gestiegen ist, und immer sprunghaft die Gehälter erhöht. Die Anforderungen, die unser rastlos aufwärts strebendes öffentliches Leben an alle Gemeinwesen, an Staat und Gemeinde stellt, erhöhen im Eilschritt die

[1]) Schmoller I, S. 300.

Ansprüche an die öffentlichen Kassen und damit in letzter Linie an die Steuerkraft des Volkes. So fühlt schon die Staatsleitung sich genötigt und verpflichtet, sich bei Gehaltsvorlagen größte Zurückhaltung aufzuerlegen, und die Volksvertretungen glauben auch hieran noch ihre Abstriche machen zu müssen.

Aber muß das so bleiben? Muß die Höhe der Gehalte immer neu bestimmt werden *auf dem Gesetzesweg*? Muß der Gesetzgeber immer aufs neue die Frage prüfen, in welcher Höhe die Gehalte angemessen, nötig sind, um sie nicht hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleiben zu lassen? Diese Art, die Gehalte auf solche Weise anzupassen, also auf einem ebenso schwerfälligen wie auch sonst ungeeigneten, insbesondere recht unzuverlässigen Weg, hätte doch nur dann einen Sinn, wenn es keinen Weg gäbe, die Anpassung einfacher und angemessener zu erreichen.

Dieser andere Weg aber bietet sich uns. Er besteht in einer *selbsttätigen Anpassung der Beamtengehalte an die Entwicklung der Einkommen und der Lebenshaltung der Volksgenossen.* Ihn eingehend darzulegen, ist die Aufgabe der vorliegenden Ausführungen.

5. Wie gesagt, es entspricht einer *allgemeinen Erfahrung*, daß die Gehalte, wenn auch mühselig, nur unter Kämpfen und sprunghaft, *tatsächlich* aber doch *in ihrer zahlenmäßigen Höhe steigen*. Wenn wir die Gehaltsentwicklung innerhalb einiger Jahrzehnte betrachten (bei solchen Beamtengruppen, versteht sich, bei denen nicht zugleich mit einer Gehaltserhöhung auch die Dienststellung selbst eine Umgestaltung erfahren hat), so werden wir überall finden, daß die Gehaltszahl erhöht ist. So werden wir etwa sehen, daß da oder dort innerhalb von vierzig Jahren der Gehalt einer gewissen Klasse um 50 v. H. gestiegen ist. Dazu aber war eine wiederholte Gesetzgebungsarbeit nötig. Hätte es nicht einfacher geschehen können? Wie wär's, wenn man einfach *jedes Jahr* die Gehaltssätze in einem *gleichbleibenden Verhältnis* gesteigert hätte, in einem Verhältnis nämlich derart, daß damit im Verlaufe der vierzig Jahre schließlich der Gehaltssatz von selbst genau auch um 50 v. H. erhöht worden wäre, mit einem Ergebnisse also, auf das die mehrfachen sprunghaften Steigerungen ja doch auch haben führen müssen?

Nicht überall freilich ist die Aufwärtsentwicklung in demselben Maße verlaufen. Das Reich, jeder Bundesstaat, jede Stadt ist die eigenen Wege gegangen. Aber die überall große Aehnlichkeit der allgemeinen Entwicklung hat doch zu einer annähernd gleichen Bewegung der Gehaltsreihe geführt, und sicherlich bietet uns eine Prüfung der Verhältnisse, wie sie sich in einer großen Zahl von Gemeinwesen gestaltet haben, einen brauchbaren Durchschnittssatz der Entwicklung.

So ließe sich etwa (um rein beispielsweise eine ganz willkürlich gegriffene Zahl zu nennen) finden, daß bei Staatsbeamten im Durchschnitt der Gehalt in jedem folgenden Jahr im Verhältnis von 100 zu 101 hätte steigen müssen, um schließlich den Betrag zu erreichen, den die wiederholten „Aufbesserungen" brachten. Also z. B.: statt daß ein Gehalt gleichbleibend 2000 ℳ betragen hätte, um nach sechs Jahren auf einmal eine Aufbesserung auf 2100 ℳ zu erfahren, hätte er (bei einer jährlichen Steigerung mit $\frac{100}{101}$ oder 1,01) in der Reihe der sechs Jahre betragen:
2000 — 2020 — 2040,20 — 2060,60 — 2081,21 — 2102,02.

6. *Dort sprunghafte Unregelmäßigkeit*, unsicher und unter schmerzlichen Zuckungen für den Haushalt des Staates wie des Beamten. *Hier Ruhe und Ordnung, keine Aufregung und Sorge, nicht jener Kampf aller gegen alle.*

Von besonderem Gewichte scheint bei der Beurteilung der Frage auch der Umstand, daß die sprunghaften Gehaltsveränderungen den Staatshaushalt vor plötzlich stark erhöhte Anforderungen stellen, und daß die Folge nicht selten oder in der Regel ein Zwang zu empfindlicher Erhöhung der Steuerlast ist, eine Folge bekanntlich, die auch den Einsichtsvollsten zu verstimmen pflegt.

Sonach böte offensichtlich der geschilderte neue Verfahrensweg einer stetigen Anpassung wohl der wertvollen Vorzüge genug vor der gedankenlos immer noch allgemein gebräuchlichen alten Weise.

7. Doch welcher Satz für eine selbsttätige Steigerung ist angemessen, nötig, erschwinglich?

Wir haben gesehen, daß die Entwicklung bei den verschiedenen Gemeinwesen keineswegs gleichheitlich ist. Einer Erfahrungstatsache ist dabei besonders zu gedenken, daß den Gemeindebeamten erheblich stärkere Gehaltserhöhungen zuteil zu werden pflegen als den Staatsbeamten.

Die Zahl für die stetige Steigerung wird nicht anders vermittelt werden können, als durch Ziehung eines Mittels aus einer großen Reihe von Beobachtungen in der Wirklichkeit.

Mein Aufsatz bei Schmoller I (S. 304 ff.) gibt einen brauchbaren Zahlenstoff hierfür. Der Anschaulichkeit wegen mag hier in kurzer Zusammenfassung einiges Wenige davon mitgeteilt werden.

Für Bayern habe ich berechnet, daß sich von 1876 bis 1909 durch die Gehaltsaufbesserungen der Jahre 1886, 1892, 1904, 1909 die Gehaltszahl mehrerer Klassen von höheren Beamten im Durchschnitt gesteigert hat im Verhältnis von 1000 : 1061 : 1162 : 1216 : 1395, während eine stetige Steigerung mit einem Satze von 1,01 bis zum Jahre 1909 eine Gehaltsmehrung von 1000 : 1388 ergeben hätte.

Eine stetige Steigerung aber mit 1,008 hätte in derselben Zeit statt 1388 nur 1300 ergeben. Für die Gerichtssekretäre z. B. (die mittlere Beamte sind) ist in Bayern in derselben Zeit der Gehalt im Verhältnis von 1000 auf 1343 gestiegen, der Durchschnittsgehalt mehrerer untersuchter Gruppen von unteren Beamten im Verhältnis von 1000 : 1290.

Für eine Reihe von deutschen Städten dreier Gruppen (nämlich mit einer ungefähren Einwohnerzahl von 50 000, 100 000, 200 000) haben meine für die Jahre 1871, 1880, 1890, 1900, 1910 angestellten Erhebungen ergeben, daß der Gehalt der Oberbürgermeister von 1871 bis 1910 im Durchschnitt im Verhältnis von 1000 zu 1727 und der der höheren Nebenbeamten mit selbständiger Geschäftsaufgabe (Bürgermeister, Stadträte, Rechtsräte, Senatoren) im Verhältnis von 1000 zu 1793 gestiegen war. Das entspricht bei beiden Beamtengruppen ungefähr einer stetigen Steigerung mit einem Satze von 1,015. Für München im besonderen ergab meine die rechtskundigen Magistratsräte betreffende Berechnung für die Zeit von 1872 bis 1910 eine Gehaltssteigerung im Verhältnis von 1000 zu 2208, was einer stetigen Steigerung mit dem Satze von 1,021 entspricht.

Vergleichsweise seien schließlich noch einige Zahlen aus dem freien Erwerbsleben mitgeteilt: bei der Hamburg-Amerika-Paketfahrt-A.-G. in Hamburg sind die Gehalte und Löhne der Angestellten und Arbeiter von 1897 bis 1913 gestiegen im Verhältnis von 1000 zu 1284; die Löhne der Handlungsgehilfen Hamburgs erhöhten sich von 1895 bis 1913 im Verhältnis von 1000 zu 1235. Die entsprechenden Sätze einer stetigen Steigerung hätten 1,016 und 1,012 betragen.

8. Angenommen, wir hätten durch solche — natürlich auf möglichst breiter Grundlage vorzunehmende — rein zählmäßige Erhebungen einen Steigerungssatz gefunden, wie er im Durchschnitt der wirklichen Gehaltsentwicklung von Jahrzehnten entspricht, so fragt sich gleichwohl, ob dieser Satz nun auch zutreffend wäre für unseren Zweck. Denn wenn uns — nach unserer Annahme — die so gefundene Steigerungszahl zu einem Ergebnisse führen würde, das genau gleich wäre dem Ergebnis unserer heutigen sprunghaft geschehenden Gehaltsgestaltung, so könnte sie dennoch recht fühlbar zurückbleiben hinter dem Bedürfnis. Denn die wirkliche Gehaltsentwicklung kann unzulänglich gewesen sein — und ist es in der Tat auch fast durchweg gewesen.

Schon daß das Ergebnis der sprunghaften Gehaltserhöhungen bei den Staatsbeamten stark hinter dem bei den Gemeindebeamten zurückbleibt, gibt zu denken. Aber auch daß selbst die Gehaltssteigerungen bei den Gemeindebeamten langsamer geschehen sind, als bei den einer gleichen gesellschaftlichen Schicht angehörenden Angestellten im Großgewerbe, ist Tatsache der Erfahrung.

Es läßt sich geradezu allgemein und zahlenmäßig bestimmt feststellen, daß die Besoldung der Beamtenschaft (im Staate zunächst, aber auch, wenn schon in fühlbar geringerem Maße, bei den Gemeinden) empfindlich zurückgeblieben ist hinter der Einkommensentwicklung der Volksgenossen, also des Volksdurchschnitts. So ergab eine für die preußische Gehaltsentwicklung der Jahre 1857 bis 1912 angestellte Berechnung, daß statt der wirklich gewährten mehrfachen Gehaltserhöhungen eine solche hätte einsetzen müssen, die einer stetigen Steigerung mit fast 1,024 entsprochen hätte.

Von 1857 bis 1907 waren nämlich in Preußen im Durchschnitt die Gehalte der Staatsbeamten gestiegen[2])

in der Klasse II von 6645 ℳ auf 9684 ℳ (d. i. um 46 Hundertel),

in der Klasse III von 3111 ℳ auf 4880 ℳ (d. i. um 57 Hundertel),

in der Klasse IV von 1840 ℳ auf 3077 ℳ (d. i. um 67 Hundertel),

in der Klasse V von 905 ℳ auf 1626 ℳ (d. i. um 80 Hundertel).

Eine weitere Berechnung ergab, daß beispielsweise dem Beamten der II. Klasse, der nach seinem Einkommen im Jahre 1857 rund 9000 Einkommenbezieher vor sich hatte, im Jahre 1907 deren 45 000 vorgingen! Und einem Beamten der IV. Klasse gingen im Jahre 1857 etwa 90 000 Einkommen-

[2]) Schmoller I, S. 325 ff.

bezieher vor, im Jahre 1907 deren 400 000. (Bei beiden Berechnungen ist natürlich die inzwischen eingetretene Mehrung der Einwohnerzahl gebührend berücksichtigt.) Die Zahlen zeigen, wie stark die Beamtenschaft von der übrigen Bevölkerung überflügelt und damit wirtschaftlich und gesellschaftlich zurückgedrängt worden ist.

Die Erscheinung aber, wie sie für die Zeit von 1857 bis 1907 zu beobachten ist, hat sich weiterhin noch merklich verschärft in den jüngsten Jahren. Um nämlich in dieselbe wirtschaftliche (und gesellschaftliche) Stellung wieder einzurücken, die die preußischen Beamten jener vier Klassen im Jahre 1857 gehabt haben, hätten sie im Jahre 1912

in den Klassen	II	III	IV	V
statt der vorhin mitgeteilten Durchschnittsgehalte von	9 684	4 080	3077	1626
einen Gehalt beziehen müssen von rund	27 000	11 000	7250	3150

So tief ist, nach sorgfältiger Berechnung, die wirtschaftliche Lage der Beamtenschaft gesunken. Wären aber von den für 1857 ermittelten Durchschnitten die Gehalte auf die zuletzt berechneten Beträge gestiegen, so hätte dies einem stetigen Steigerungssatze entsprochen, der für die einzelnen Gehaltsklassen nahezu gleich ist und im Durchschnitt den vorhin bezeichneten Satz von fast 1,024 beträgt.

9. In dieser Berechnungsweise läßt sich, nur natürlich auf der breiteren Grundlage eines möglichst umfassenden Zahlenstoffs, die Zahl bestimmen, die wir für die stetige Steigerung zu wählen hätten, wenn deren Ergebnis eine Gehaltssteigerung sein soll, nicht nur wie sie im Laufe der Jahrzehnte nach der heutigen Gestaltungsweise wirklich eintritt, sondern so, wie sie notwendig eintreten müßte, soll der Beamtenstand nicht sinken.

Die so gewonnene Zahl aber ist in ihrer unverminderten Höhe maßgebend für unseren Zweck. Meine spätere, tiefer greifende Untersuchung hat mich überzeugt, daß die Bedenken, die ich selbst bei Schmoller I, S. 328, 329 ff. hiergegen geäußert habe, in Wahrheit haltlos sind. Es ist wirklich so, daß die wirtschaftliche Stellung der Beamtenschaft in dem ganzen starken Maße gesunken ist, wie es jene Berechnung auf Grund

der Einkommenserhebungen (unter Nr. 8) gezeigt hat. (Vgl. nun hierüber die eingehende Darlegung bei Schmoller II.)

Nehmen wir hiernach für die stetige Steigerung des Beamtengehalts die berechnete Steigerungszahl unverkürzt, so bekämen wir einen Steigerungssatz von 1,024, wenn eine breit angelegte Zählforschung die für Preußen gefundene Zahl der Einkommenverschiebung als das Durchschnittsmaß bezeichnend bestätigen sollte. Ungenügend also wären die weit hinter jenem zurückbleibenden Steigerungssätze, wie ich sie bei Schmoller I, S. 337 ff., 350 ff. geglaubt habe wählen zu müssen.

Wenn ich dort weiterhin vorgeschlagen habe, bei steigender Gehaltshöhe steigende Steigerungssätze zu wählen, so findet diese Forderung ihre Rechtfertigung darin, daß nicht selten die Gehaltserhöhungen um so niedriger ausfallen, je höher die einzelnen Gehaltsstufen sind. Wie unter 8 mitgeteilt, sind beispielsweise in Preußen die Gehalte der Klassen II, III, IV, V in der Zeit von 1857 bis 1907 gestiegen um 46, 57, 67, 80 v. H., in ganz erheblich stärkerem Maße also bei den unteren und mittleren als bei den höheren Beamten. Die Gehaltsbewegung der bayerischen Beamten (von 1876 bis 1909[3]) scheint freilich das umgekehrte Bild zu zeigen; doch ist die Grundlage der fraglichen Berechnung wesentlich schmäler und daher weniger zuverlässig als die jener preußischen Berechnung. Wo die Ermittlung Verhältnisse zeigt, wie sie bei der preußischen Gehaltsbewegung bestehen, da würde in der Tat jener Vorschlag zum Ausgleich führen. Selbstverständlich aber fiele der Anlaß zu einer solchen Regelung dann weg, wenn in einer sachgemäß großzügigen Weise schon bei einer Neugestaltung des Besoldungswesens durch eine entsprechende Erhöhung der höheren und mittleren Gehaltsbeträge der früher wiederholt gemachte Fehler ausgeglichen würde. Damit wäre dann das in hohem Grade erwünschte Ergebnis erreicht, daß für sämtliche Gehaltshöhen ein gleichheitlicher Steigerungssatz zur Anwendung käme.

Eine unzulängliche Gehaltssteigerung (so wie sie bei der heutigen Gehaltsgestaltungsweise fast unvermeidlich ist) muß notwendig verheerend wirken auf die wirtschaftliche Lage und die gesellschaftliche Stellung des Beamten. Eine Entwicklung solcher Art oder verträgt weder die Beamtenschaft noch die Wohlfahrt des Gemeinwesens. Ein unzureichend bezahlter Beamtenstand ist ein Unglück für die Gesellschaft. Denn wehe, wenn es durch die unglückselige Wirkung der veralteten und verfehlten Gehaltsgestaltung dem Gemeinwesen immer mehr erschwert würde, für die Erfüllung der Staatsgeschäfte tüchtige Kräfte zu bekommen; wenn die sichere Unbestechlichkeit, deren sich heute die deutsche Beamtenschaft rühmen darf,

[3]) Schmoller I, S. 312.

der Belastungsprobe nicht mehr gewachsen wäre, die sie durch eine immer drückendere Enge des Haushalts bestehen muß; ja, wenn die Wirkung auch nur die wäre, daß es nur mehr den Wohlhabenden und — bei den hohen Beamten — gar nur mehr den Reichen möglich wäre, die Amtsstellung um ihrer Ehre willen anzustreben, während die tüchtige Kraft des Unvermöglichen in wachsendem Maße vom Staatsamt ausgeschlossen würde!

Nach alledem muß die stetige Steigerung genau dem Maße entsprechen, in welchem die allgemeine Einkommensentwicklung seit Jahrzehnten nach oben geführt hat und weiterhin führt.

10. Offensichtlich ist eine verlässige und scharfe Ermittlung dieser Zahl nicht möglich. Denn die Zahl soll einem künftigen Sinken vorbeugen. Der Blick in die Zukunft aber ist uns versagt. Es kann sein, daß die allgemeine Einkommensentwicklung noch stürmischer verlaufe, als wir es in den letzten Jahren (vor dem Kriege) erlebt haben. Durch einen wirtschaftlichen Umschwung aber kann recht wohl auch einmal ein Stillstand oder gar ein Rückschlag der Einkommensbewegung kommen. Doch abgesehen hiervon kann die Steigerungszahl auch nach dem Zahlenstoff der Vergangenheit nur durchschnittsweise gewonnen werden. Es wäre also ein bloßes Zufallsergebnis, wenn die mit der stetigen Steigerung gewonnene Gehaltszahlenreihe jeweils, Jahr um Jahr, mit der wirklichen Einkommensentwicklung zusammenfiele.

Darum muß neben die stetige Steigerung noch eine zweite Maßnahme ergänzend treten. Es müssen nämlich die Ergebnisse der stetigen Steigerung ständig überprüft und, so oft erforderlich, darnach berichtigt werden; Jahr um Jahr, jeweils auf Grund einer zählmäßigen Untersuchung darüber, wie sich in Wirklichkeit jährlich die Verhältnisse der Lebenshaltung in der Gesamtbevölkerung verschieben. Um diese jährliche Feststellung zu treffen, bietet sich uns ein ebenso einfaches wie sicheres Mittel.

Ein naheliegender Gedanke war es, als Maßstab dieser Feststellung die Preisbewegung einer möglichst umfassenden Liste von Lebensbedürfnissen zu wählen. Dieser Weg schien sich um deswillen zu empfehlen, weil zählmäßige Ermittlungen dieser Art schon mehrfach gepflogen werden. Wir haben solche Ermittlungen über die Großhandelspreise[4]) von Dutzenden

[4]) Schmoller I, S. 342.

wichtiger Lebensbedürfnisse und haben Ermittlungen über die Bewegung der Verbraucherpreise solcher Waren. Und doch ist der Weg nicht gangbar. Denn nicht nur sind diese zählmäßigen Ermittlungen noch zu lückenhaft und zugleich zu unzuverlässig — sind doch die Verbraucherpreise (die allein für unsere Zwecke in Betracht kommen könnten) allzu großen örtlichen Schwankungen unterworfen; und unmöglich wäre eine Feststellung darüber, bei welchem Bruchteil der einzelnen Ware es sich jeweils um einen endgültigen Verbrauch und inwieweit um einen Erwerb zu Verarbeitung und Weiterveräußerung handelt[5]). Aber nicht nur dies. Weit bedeutungsvoller ist ein anderer Umstand. Eine zählmäßige Erhebung solcher Art brächte uns in erster Linie nur einen Aufschluß darüber, in welchen Verhältnissen sich die Preise bestimmter Waren mit der Zeit verschieben, also ein allerdings halbwegs verlässiges Bild von den Schwankungen in der Kaufkraft des Geldes. Aber das ist (wie wir unter Nr. 1 gesehen haben) nur der eine Punkt, der für die Gehaltsgestaltung von bestimmendem Einfluß ist, und neben sie tritt, nicht minder wirkungsvoll (ja sogar, wie ich annehmen möchte, an Bedeutung überlegen) die Erhöhung der Lebenshaltung und die hierdurch verursachte Steigerung ihrer Kosten. Diese aber auf jenem bezeichneten Wege zählmäßig zu erfassen, wäre nur ganz unzuverlässig und unvollständig möglich.

Somit versagt der Weg einer solchen Ermittlung, die von den einzelnen (wenn auch in einer umfassenden Liste vereinigten) Lebensbedürfnissen ausgehen wollte. Der andere Weg aber, der sich uns bietet, nimmt zum Ausgangspunkt nicht die einzelnen Güter, sondern den Verbrauch im ganzen, so wie er der Wirtschaft des einzelnen Einkommenbeziehers vermöge der gerade ihm gebotenen Einkommenshöhe offen steht. Diesen Weg soll die folgende Ausführung erläutern.

11. Das Steuerwesen unserer Zeit hat im Verlaufe weniger Jahrzehnte immer bestimmter und immer verbreiteter seine Entwicklung dahin genommen, daß heute fast durchweg in unseren deutschen Bundesstaaten die allgemeine Einkommensteuer die Grundlage und das Rückgrat der direkten Besteuerung bildet. Was an weiteren direkten Steuern erhoben wird, bildet ihr gegenüber nur eine Ergänzung von verhältnismäßig geringerer Bedeutung. Diese Besteuerungsweise nun führt zu der Notwendigkeit, die Einkommensverhältnisse der Pflichtigen immer schärfer und sicherer zu ermitteln, und hierin sind unbestreitbar schon erfreuliche Fortschritte erzielt.[6]) Somit liefern uns die Ergebnisse der steuerlichen Einkommensermittlung schon heute ein gutes und für unsere Zwecke hinlänglich brauchbares Bild von den Einkommensverschiebungen im Volke.

Für unseren Zweck kommen hierbei nur die Einkommen der natürlichen Personen in Betracht;[7]) die Ein-

[5]) Schmoller II.
[6]) Schmoller II.
[7]) Schmoller II.

kommen des Staats und der Gemeinden, der Stiftungen und Anstalten sowie der Erwerbsgesellschaften bleiben außer Betracht. Nehmen wir zur Veranschaulichung ein Beispiel mit willkürlich gegriffenen Zahlen. Gesetzt, in einem Lande von 10 Millionen Einwohnern hätte die steuerliche Einkommensfeststellung im Jahre 1910 ergeben, daß die Summe der Einkommen aller natürlichen Personen 5 Milliarden betrug, so traf im Durchschnitt auf den Kopf der Bevölkerung ein Einkommen von 500 ℳ. Angenommen weiter, im Jahre 1911 wäre, bei nunmehr 10,1 Millionen Einwohnern, das Gesamteinkommen der natürlichen Personen mit 5,2015 Milliarden ermittelt worden, so würde sich hieraus für 1911 ein Kopfdurchschnitt von 515 ℳ berechnen. Also nehmen wir beispielsweise an, es habe sich von 1910 auf 1911 das Durchschnittseinkommen der Bevölkerung im Verhältnis von 1000 zu 1030 erhöht.

Hierbei ist es für unsere Betrachtung ohne Belang, worauf diese Einkommensmehrung zurückzuführen ist. Es ist auch ganz gleichgültig, ob der erhöhte Einkommensbetrag nun dem einzelnen im Jahre 1911 die Möglichkeit einer höheren, d. h. besseren, reichlicheren Lebenshaltung gewährt hat oder ob der Erfolg der ganzen Steigerung durch ein Sinken der Kaufkraft des Geldes aufgezehrt worden ist, jeder Einkommensbezieher also um den zahlenmäßig gestiegenen Einkommensbetrag nur eben ein Leben führen konnte, genau auf derselben Höhe wie im Jahre vorher. Denn mag dem sein wie ihm wolle, für unsere Betrachtung kommt es auf weiter nichts an als auf die Erkenntnis der Tatsache, daß das Einkommen keines der Volksgenossen von der zahlenmäßigen Steigerung ausgeschlossen bleiben darf, die eine Wirkung und ein Ausdruck ist für die allgemeine Hebung des Volkswohlstandes. Diese Ueberlegung muß im besonderen auch für die Beamtenschaft gelten.

Wenn dann im Volksdurchschnitt auf den Kopf der Bevölkerung eine Einkommenssteigerung im Verhältnis von 1000 zu 1030 eingetreten ist, so muß genau in demselben Verhältnisse ein Beamtengehalt von 2000 ℳ (oder 5000 ℳ) im zweiten Jahr mit 2060 ℳ (und 5150 ℳ) ausbezahlt werden; sonst ist die Beamtenschaft gegenüber den Volksgenossen verkürzt. Die 2000 oder die 5000 ℳ wären, *auf die wirtschaftliche Kraft dieser Beträge gesehen*, im zweiten Jahr nicht gleich den 2000 und den 5000 ℳ des vorhergegangenen Jahres. Mit der Auszahlung jener 2060 und 5150 ℳ würde dem Beamten

Einkommen und Lebenshaltung nicht erhöht über die der nichtbeamteten Volksgenossen (und das ist auch nicht der Zweck unserer Maßnahme), aber *sie würden nicht sinken*, und das ist es, was die Beamtenschaft für ihre Zukunft fordern darf und muß. Daß der Beamte — hinsichtlich der Höhenlage der Gehalte im allgemeinen — teilhaben müsse an einer Hebung des Volkswohlstandes im ganzen, ist eine Forderung, die niemand als unangebracht und unbescheiden wird ablehnen wollen.

Ein Bedenken gegen die Verwendung der Einsteuerungsergebnisse liegt nahe.[8]) Man wird einwenden, die *Steuerbehörde* bekomme in den seltensten Fällen (soweit es sich nämlich nicht um die auf den Pfennig bekannten festen Besoldungen handelt) *das wahre Einkommen der Pflichtigen* zu erfahren. Ganz so schlimm steht es nun wohl hierum doch nicht. Aber gewiß sind wir heute noch weit davon entfernt, daß alle Einkommen in ihrer vollen Höhe steuerlich ermittelt würden. Doch allmählich wird es besser. Das Steuergewissen schärft sich, vor allem aber, die Steuerbehörde bekommt immer sicherere Mittel in die Hand, um das Einkommen der Steuerscheuen auch gegen deren Willen zu ermitteln. Indessen, für *unsere* Verwendung der Einsteuerungsergebnisse kommt entscheidend ein weiterer Punkt in Betracht: Hier ist es nicht eigentlich von Belang, ob das Durchschnittseinkommen, wenn es steuerlich für 1910 mit 500 ℳ ermittelt wurde, in Wirklichkeit 700 ℳ, und im Jahre 1911 statt der steuerlich ermittelten 515 vielmehr 721 ℳ betragen hat; denn von 500 auf 515 haben wir genau wie von 700 auf 721 eine Mehrung im Verhältnis von 1000 zu 1030, und nur die *verhältnismäßige Verschiebung* der Durchschnittseinkommen ist es ja, die wir für unseren Zweck kennen müssen. So angesehen ist also eine Verhältniszahl, die aus den Ergebnissen einer noch unzuverlässigen Einkommenbesteuerung gewonnen wird, so brauchbar und richtig wie die Verhältniszahl, die sich ergäbe, wenn die wirklichen Einkommensbeträge jeweils scharf und restlos ermittelt werden könnten.

Allerdings setzt diese Rechnung voraus, daß der steuerlich erfaßte Bruchteil der Einkommen im Verhältnis zu dem unermittelt bleibenden Einkommensrest im Verlauf der Jahre gleich hoch bleibe. Genau trifft diese Voraussetzung ohne Zweifel nicht zu. Wenn sich also (was wohl denkbar ist) die Ergebnisse der Einkommenbesteuerung im Laufe der Jahre verschlechterten, d. h. die steuerlich ermittelten Einkommensbruchteile mit der

[8]) Schmoller II.

Zeit verringerten, so brächte die Verwendung der so gefundenen Zahlen für unsere selbsttätige Anpassung mit Notwendigkeit ein Ergebnis, das zuungunsten der Beamtenschaft hinter dem Maße der durchschnittlichen Einkommenssteigerung zurückbleiben würde. Es besteht aber ebensowohl auch die Möglichkeit, daß die steuerliche Einkommensermittlung mit der Zeit der Wirklichkeit immer näher komme, sei es, daß das Steuergewissen sich weiter schärft oder die Steuerverwaltung schärfere Feststellungsmittel verwendet. Für die außergewöhnlichen Verhältnisse der Kriegszeit möchte ich annehmen, daß die Wirklichkeit im Sinne jener ersten Möglichkeit verläuft, für die Regelverhältnisse aber ist wahrscheinlicher, daß die zweite Möglichkeit einer Verschiebung gegenüber den Tatsachen verwirklicht wird. Einen Beweis für solche Annahmen kann man ja wohl nicht führen und denkbar ist auch, daß gegenüber verschärften Feststellungsmitteln der Steuerbehörde die Steuerscheuen neue Schliche ersinnen, um sich gleichwohl mehr noch als vorher ihrer Pflicht zu entziehen. Nach beiden Richtungen sind also in der Tat merkliche Verschiebungen gegenüber der Wirklichkeit möglich, und sowohl die nach unten wie die nach oben würden die Verlässigkeit unserer Maßnahme einer selbsttätigen Anpassung stören.

Doch diese Störung wäre gleichwohl — in beiden Fällen — nicht so schlimm, daß darum die Ergebnisse unserer Maßnahme unbrauchbar würden. Wir müssen uns hier gegenwärtig halten, daß die Maßnahme sehr schweren Mißständen abhelfen soll und, sofern sie dies kann, ihren Wert behielte, auch wenn sie selbst nicht vollkommen wäre. Mögen ihr Mängel anhaften, so kämen wir damit gleichwohl angemessenen Zuständen unbestreitbar sehr viel näher als mit der heutigen Weise der Gehaltsgestaltung. Ein Wort ist dabei noch veranlaßt zu der zweiten besprochenen Möglichkeit: daß die steuerliche Erfassung der Einkommen mit der Zeit der Wirklichkeit näherrücke. Die Ueberlegung zeigt, daß in diesem Falle die für die Einkommensverschiebung gewonnene Verhältniszahl von der Wirklichkeit nach oben abweichen müßte; denn der steuerlich festgestellte Einkommensteil wüchse hier stärker an als das Durchschnittseinkommen selbst. Das brächte also bei der selbsttätigen Anpassung der Beamtengehalte ein Anwachsen der Gehaltsbeträge in einem über den Volksdurchschnitt hinausgehenden Maße. Dies Ergebnis, erwünscht ja für die Beamtenschaft, brächte dieser gleichwohl nur unter einer Voraussetzung eine Begünstigung, die unbegründet wäre und auch nicht im Ziel unserer Maßnahme läge, wenn nämlich mit der Einführung der selbsttätigen Anpassung und als deren Ausgangspunkt die allgemeine Höhe der Beamtengehalte vollständig auf die Höhe der heutigen Wohlstandsstufe erhoben würde. Das aber wird, so sehr es auch weiter nichts wäre als die Einlösung einer lang aufgehäuften Schuld, nach menschlicher Voraussicht jedenfalls nicht in Vollkommenheit verwirklicht werden. Somit würde jene Ueberhöhung der Gehaltsentwicklung in Wahrheit nichts weiter bringen als eine ganz allmähliche Ausgleichung der Schäden, die in Jahrzehnten eine verfehlte Gehaltsgestaltungsweise der Beamtenschaft zugefügt hat, schüfe also nicht ein Unrecht gegenüber den nicht beamteten Volksgenossen, sondern nur einen Ausgleich für ein altes Unrecht an der Beamtenschaft.

12. Kurz zusammengefaßt: Statt sprunghafter „Gehaltserhöhungen" in längeren Zwischenräumen eine selbsttätige Anpassung mit den zwei Stufen einer stetigen Steigerung und einer jährlichen Ueberprüfung und Berichtigung. Und nochmal sei betont: Der Zweck der Anpassung kann kein anderer sein, als was das Wort uns sagt. Also nicht etwa soll sie dafür sorgen, die Ausgabensteigerung auszugleichen, die ein Heranwachsen der Familie bringt. Und nicht soll sie die Beamtenschaft in ihrer wirtschaftlichen Lage gegenüber den Volksgenossen heben. Darum muß die selbsttätige Anpassung neben Vorkehrungen anderer Art treten, die sonst bestimmt sind, die Besoldung angemessen zu regeln. Dazu gehört im besonderen die Beibehaltung der fast durchweg gebräuchlichen Dienstaltersvorrückungen. Angenommen also z. B., nach der heutigen Gehaltsordnung wäre in den Jahren 1915 bis 1921 mit den Dienstaltersvorrückungen die Gehaltsreihe eines Beamten diese: 2000 — 2000 — 2000 — 2150 — 2150 — 2150 - 2300, und weiter — willkürlich — angenommen, nach den Einsteuerungsergebnissen verhielten sich die Durchschnittseinkommen der Gesamtbevölkerung in dem bezeichneten Zeitraum wie 1000 : 1018 : 1030 : 1060 : 1076 : 1100 : 1128, so würde unter der Wirkung der selbsttätigen Anpassung die Gehaltsreihe künftig auf diese Beträge berichtigt: 2000 — 2036 — 2060 — 2279 — 2313,40 — 2365 — 2594,40 *M.*[9])

Die Ueberprüfung und Berichtigung würde allerdings der wirklichen Entwicklung immer nachhinken; für die Gehaltsbestimmung des Jahres 1920 beispielsweise wäre die Einkommensentwicklung von 1919 bestimmend. Aber das wäre nur ein Nachhinken um ein einziges Jahr und in seiner Wirkung aufs fühlbarste abgeschwächt durch die vorgesehene stetige Steigerung. Gegen diesen geringen Mangel halte man das Nachhinken, das sich nach der heutigen Gehaltsordnung zum schweren Schaden der Beamtenschaft immer auf 6 oder 10 Jahre oder noch längere Zeiträume erstreckt!

Die jährliche Ueberprüfung und Berichtigung kann selbstverständlich gelegentlich auch zu einer Kürzung der Gehaltsbeträge gegenüber dem vorhergegangenen Jahre führen. Denken wir an den Fall einer empfindlichen wirtschaftlichen Erschütterung von längerer Dauer. Ihre Folge wird notwendig eine Erniedrigung des volksdurchschnittlichen Einkommens sein. Ist diese so stark, daß sie zur Berichtigung der mit der stetigen Steigerung gewonnenen Zahl führt, so fällt der Beamtengehalt. Der Gedanke an eine solche Möglichkeit wird manchen schrecken. Aber sie ist eine ganz unausweichliche Folge davon, daß der Gehaltsbetrag im entgegengesetzten Falle steigt, und enthält einen Nachteil für die

[9]) Schmoller I, S. 298.

Beamtenschaft mit nichten. Denn wenn infolge jenes wirtschaftlichen Niedergangs das Durchschnittseinkommen beispielsweise im Verhältnis von 1000 zu 950 zurückgeht, so sinkt die durchschnittliche Lebenshaltung jeder Schicht in diesem Maße und die Beamtenschaft bleibt darum auch bei gesunkener Gehaltszahl genau auf derselben Höhe wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Lage, wenn sie sich auch unter solchen, eine seltene Ausnahme bildenden Verhältnissen der allgemeinen Einkommensbewegung getreulich anschließt[10]).

Der Beamtengehalt soll nicht knechtisch all den kleinen Schwankungen der allgemeinen Einkommensentwicklung, wie jedes Jahr sie bringt, folgen. Eine solche immerwährende Unruhe wäre nicht erwünscht. Darin, daß die stetige Steigerung dem vorzubeugen vermag, erblicke ich ihren Hauptvorteil. An sich liegt es nämlich allerdings nahe, eine Regelung dahin zu treffen, daß sich die selbsttätige Anpassung gleich unmittelbar auf Grund der Zahlen der wirklichen Einkommenbewegung vollziehe, statt einen Umweg zu machen, indem zuerst stetig gesteigert und dann das Ergebnis doch berichtigt wird. Auch das Bedenken bestünde wohl nicht, daß eine solche unmittelbare und einfachere Sachbehandlung nicht ausführbar wäre. Wenn nämlich (wie in Bayern) die Steuererklärungen jährlich anfangs Oktober abgegeben werden, so kann das wenn auch nur vorläufige Ergebnis Mitte Dezember vorliegen, und dieses vorläufige Ergebnis, an dem die Nachholung verspäteter Steuererklärungen und die Austragung von Streitverfahren nichts Wesentliches mehr ändern würde, wäre für unsere Zwecke genügend und könnte somit jeweils vom 1. Januar ab die Grundlage für die Gehaltsbemessung bilden. Also würde eine solche einfachere unmittelbare Sachbehandlung den Vorzug verdienen? Dennoch glaube ich die zusammengesetzte Verfahrensweise empfehlen zu sollen. Ihr Hauptvorzug läge, wie gesagt, darin, daß damit immerwährende Schwankungen bis zu einem erheblichen Grade vermieden würden. Die Berichtigung der durch die stetige Steigerung gewonnenen Zahlen wäre nämlich nach meinem Vorschlage nur mit Einschränkungen vorzunehmen: Sie hätte zu unterbleiben, wenn die aus der Wirklichkeit ermittelte Verhältniszahl kleiner ist als die durch die stetige Steigerung gewonnene und zugleich insoweit, als der Unterschied nicht mehr als fünf v. H. beträgt.[11]) Nur Unterschiede unterhalb oder oberhalb dieser Grenze führen inso-

[10]) Schmoller I, S. 339 ff.
[11]) Schmoller I, S. 347.

weit zur Berichtigung, also je nachdem zur Kürzung oder Erhöhung jener Zahl der stetigen Steigerung. (Diese Ordnung wird den Vorzug verdienen vor der, die ich bei Schmoller I vorgeschlagen habe.)

13. Selbsttätig muß die Anpassung sein. Wozu auch immer neue Gesetze, um das zu erreichen, was ohnehin zählmäßig bestimmt feststellbar ist? Wenn die Aufgabe der geforderten selbsttätigen Anpassung darin besteht, den Beamtengehalt jeweils bei der ihm einmal zugewiesenen wirtschaftlichen Kraft zu erhalten, so kommt mit Denknotwendigkeit nur eine einzige Kundgebung des Gesetzgebers in Betracht, durch die eben eine solche Erhaltung befohlen wird. Die Ausführung des Gedankens dann kann rein verwaltungsmäßig geschehen und für ein weiteres immer neues Eingreifen des Gesetzgebers ist — insoweit — kein Raum. Erfolgte sie dennoch, wäre es törichte Vergeudung von Zeit und Kraft.

Nicht einmal für Verwaltungsmaßnahmen der Staatsregierung in dem Sinn wäre hier Raum, daß durch immer neue (wenn auch nach pflichtmäßigem Ermessen zu fassende, aber im übrigen doch entschlußfreie) Willenskundgebungen bestimmt würde, nach welchem Verhältnisse sich jeweils die allgemeine Gehaltshöhe gegenüber den Ausgangszahlen zu verschieben hätte. Vielmehr müßte — einfach auf Grund jener einen Gesetzesbestimmung — von der Staatsregierung zwangsmäßig die Verhältniszahl als verbindlich bekanntgegeben werden, die auf rein wissenschaftlichem Wege zählmäßig ermittelt würde.

Denn ob die Lebenshaltung des Volkes und ob die Kaufkraft des Geldes steigt oder fällt, ist eine Frage freier Entwicklung der Volkswirtschaft.[12]. Der Einfluß der Gesetzgebung und der Verwaltung hierauf ist nur recht beschränkt. Eine Anordnung etwa dahin, daß sich allgemein die Lebenshaltung im folgenden Jahre auf genau derselben Höhe zu halten habe wie dieses Jahr, kann nicht im Gesetzgebungs-, nicht im Verwaltungswege getroffen werden. Ebensowenig kann wirksam bestimmt werden, daß einzelne Volksgruppen außerhalb des allgemeinen Steigens der Lebenshaltung stehen sollten. Wird also im besonderen die Beamtenschaft durch eine unsachgemäße Gehaltsgestaltung jahrelang auf einer gleichbleibenden Besoldungszahl festgehalten —

[12]) Schmoller I, S. 330 ff.

die Beamtenschaft, die doch nicht außerhalb des Volksganzen steht, sondern einen Teil dieses Ganzen bildet — so wird sie, und nur sie, damit künstlich ausgeschaltet aus der wirtschaftlichen Bewegung der Allgemeinheit. Wer hätte das Recht, sie in solcher Weise zu bevormunden und zu schädigen? Gewiß, durch Gesetz und Verwaltungsvorschrift können Maßnahmen ergriffen werden, die mittelbar auf die Einkommensentwicklung und auf die Höhe der Lebenshaltung wie die Bewegung in der Kaufkraft des Geldes ihren Einfluß üben — und man kann vielleicht sagen, daß keine Staatshandlung ganz ohne einen Einfluß hierauf bleibt. Also können allerdings Staatsleitung und Volksvertretung, weiterhin ganz mittelbar, auch auf die Lebenshaltung des Beamten und seine wirtschaftliche Lage bestimmend einwirken. Und so könnten sie dem Gange der „Schraube ohne Ende" seine Steilheit nehmen. Denn offenbar zwar wirkt die selbsttätige Anpassung der festen Besoldungen wiederum erhöhend auf die Ausgaben des Staates und seinen Steuerbedarf, also ausgabensteigernd auf die Volksgenossen. Aber mag dies nun zur Folge haben, daß unter solcher Einwirkung andere Ausgaben beschränkt werden, oder mag es zu einer Steigerung des Gesamtverbrauchs der Durchschnittswirtschaft führen; mag die Wirkung sich unliebsam bemerkbar machen oder nicht: wer verlangen wollte, daß von der Aufwärtsbewegung der Festbesoldete — er allein! — ausgeschlossen sein sollte, um sie den anderen um so sicherer und ungestörter zu gewähren, bewiese damit einen bedauerlichen Mangel an Gerechtigkeitssinn oder Einsicht.[13]) Es wäre nicht anders, als wenn jemand es rechtfertigen wollte, daß eine Aktiengesellschaft ihre Angestellten und Arbeiter darben lasse, um ein möglichst hohes Erträgnis herauszubringen.

Also der Gesetzgeber darf hier keine Regelung treffen unter einseitiger Beschränkung auf die Beamtenschaft. Nur das kann und darf und wird auch fernerhin der Verfügung des Gesetzgebers überlassen bleiben zu bestimmen, inwieweit Verschiebungen des Gehaltes (ich meine hier nach seiner wirtschaftlichen Kraft, nicht nach der bloßen Zahlenhöhe) einzutreten haben, sei es innerhalb der Beamtenschaft selbst oder in ihrem Verhältnis zu den nichtbeamteten Volksgenossen. Die bloße Entwicklung der Gehaltszahlen, soweit sie nichts weiter soll als die Angleichung an die Einkommensentwicklung der Volksgenossen sichern, kann weder Aufgabe des Gesetzgebers oder

[13]) Schmoller I, S. 341

der Staatsleitung sein, noch ist diesen auch nur die Möglichkeit gegeben, hierauf sachlich einzuwirken.

Aber wird sich (höre ich fragen) die Staatsleitung, wird sich die Volksvertretung die Einwirkung aus der Hand nehmen lassen, die ihr nach heutiger Gehaltsgestaltungsweise eingeräumt ist — auch wenn sie das Unsachgemäße und innerlich Verfehlte dieser Gebarung klar erkannt hätte? Nun, mir scheint, bisher ist nur wenigen dieses Unsachgemäße und innerlich Verfehlte so recht zum Bewußtsein gekommen. Es gilt also zunächst einmal, die Erkenntnis hiervon zu verbreiten. Sind wir aber erst einmal so weit, dann hieße es beleidigend niedrig von der Einsicht und dem Pflichtgefühl der zur Gesetzgebung berufenen Männer denken, wollte man annehmen, daß sie sich des Machtkitzels wegen den Einfluß auf wirtschaftliche Verhältnisse zu erhalten suchen würden,[14]) die sich doch ihrer inneren Natur nach jedem willkürlichen Einwirken von außen entziehen![15])

14. Durch die Erfüllung der Aufgabe, dem Sinken der Beamtenschaft innerhalb jeder Schicht vorzubeugen, würde die selbsttätige Anpassung selbst dann Gutes schaffen, wenn die Einkommenshöhe, die den Ausgang für die Anpassungsbewegung

[14]) Schmoller I, S. 301.

[15]) Ich habe an dieser Stelle einer früheren Arbeit von Bengert zu gedenken, die mir nach der Niederschrift der vorliegenden Arbeit bekannt geworden ist. In Nr. 489 des „Fränk. Kuriers" von 1907 und dann in einem Aufsatz über „Das Geld" in Nr. 18 und 19 der „Bayerischen Postzeitung" von 1907 entwickelt er einen Gedankengang, der sich nahe mit dem meinigen berührt. Er weist auf die verheerende Wirkung hin, die das Sinken des Geldwerts auf die wirtschaftliche Kraft des Beamtengehalts ausüben muß, und bezeichnet als den einzigen Weg der Abhilfe einen „gesetzlichen Ausgleich des Geldwertrückgangs hinsichtlich des Staatshaushalts". Die Regierung solle sich durch Gesetz ermächtigen lassen, in kurzfristigen, vielleicht fünfjährigen Perioden eine Regulierung aller Einnahmen und Ausgaben nach dem jeweiligen Geldwerte vorzunehmen. Die Ausführung denkt er sich auf Grund zahlmäßiger Erhebungen über die Lebenshaltungskosten des Haushalts. Die Ermittlung wäre Aufgabe eines zu diesem Zwecke zu errichtenden statistischen Amtes. Ob die in regelmäßiger Wiederkehr vorgesehene Regelung der allgemeinen Gehaltshöhe zwangsmäßig erfolgen sollte oder nach jeweiliger Willensentschließung der Staatsregierung, ist aus Bengerts Ausführungen nicht klar ersichtlich. Seine Annahme, daß die Zählkunde weit genug vorgeschritten sei, um den für eine selbsttätige Anpassung erforderlichen breiten Beurteilungsstoff zuverlässig zu liefern, trifft nach einer mir von einem hervorragenden Zählforscher gewordenen Mitteilung leider auch heute noch nicht zu. Ungünstig würde es wirken, wenn nach Bengerts Vorschlag die Regelung nur immer nach längeren Zwischenräumen (statt jährlich) geschähe. Denn eine Maßnahme dieser Art behielte den schweren Nachteil des Sprunghaften mit all seinen schädlichen Wirkungen ungemildert bei.

zu bilden hat, zurückstünde hinter dem Maße des Erforderlichen; also beispielsweise, wenn die unter der Einwirkung der Kriegszeit in ihrer wirtschaftlichen Kraft förmlich zerrütteten heutigen Gehaltsbezüge als Grundlage beibehalten würden. Es wäre töricht, unseren Vorschlag mit dem Einwande abtun zu wollen, er habe keinen Sinn, solange nicht zuerst die Gehalte durchgreifend und ausgiebig gehoben wären. Denn offenbar ist es immerhin besser, wenn jemand, der 2000 ℳ bräuchte und nur 1500 ℳ hat, wenigstens diese 1500 behält und nicht gar auch noch die wirtschaftliche Kraft dieser auf 1400 und 1200 und 1000 muß dahinschmelzen sehen.

Eine Frage von ernster Bedeutung ist auch in diesem Zusammenhange die, ob es zu angemessenen Ergebnissen führen kann, wenn die selbsttätige Anpassung für alle Gehaltshöhen gleichmäßig bemessen wird, also wenn etwa (entsprechend dem Ergebnis der für Preußen angestellten Berechnung) der Satz der stetigen Steigerung für alle gleichheitlich mit 1,024 gewählt würde. Es liegt nahe, sich hier vorzustellen, daß in Wirklichkeit die Einkommensentwicklung bei dem höheren Einkommen eine andere sein könnte, als bei den mittleren und unteren, daß folglich ein nach den Einkommenshöhen verschiedene Steigerungszahl gewählt werden müßte. Ich habe den Versuch gemacht, zahlenmäßig sicher zu ermitteln, ob eine solche Verschiedenbehandlung innerlich begründet wäre, und bin dabei von der Hand der schon unter Nr. 8 und 9 besprochenen preußischen Zahlen zu einem Ergebnisse gekommen, nach welchem die Frage verneint werden muß.[16])

Wie nämlich dort mitgeteilt, hätten die für das Jahr 1857 ermittelten Durchschnittsgehalte

der Klassen	mit im Durchschnitt	im Jahre 1912 im Mittel betragen müssen
	ℳ	ℳ
II	6645	27,000
III	3111	11,000
IV	1840	7,250
V	905	3,150

um die Beamen jeder Klasse in den Stand zu setzen, ihr Leben genau auf der Höhe der Schicht zu führen, der sie im Jahre 1857 angehört haben.

[16]) Schmoller II.

Das entspricht

bei den Klassen	einem mehrfachen der Zahl von	oder für die 56 Jahre einer stetigen Steigerung mit Jahr für Jahr
II	4,06	1,0253
III	3,54	1,0228
IV	3,94	1,0248
V	3,48	1,0225
	im Durchschnitt: von 3,75	im Durchschnitt: mit 1,0238

Die gefundenen Zahlen liegen so nahe bei den Durchschnittsbeträgen, daß man die Behauptung wagen darf, die Aufwärtsbewegung umfasse alle Einkommenschichten mit nahezu voller Gleichmäßigkeit. Die Folgerung hieraus aber ist, daß für alle Beamtenklassen dieselbe Zahl als Maßstab der stetigen Steigerung genommen werden kann und muß, sowie daß für die jährliche Ueberprüfung und Berichtigung wirklich wie vorgeschlagen die Zahl in Frage kommt, die dem Durchschnitt des gesamten, als Einheit erfaßten Volkseinkommens entspricht.

Freilich, zwingend ist diese Beweisführung nicht. Denn nicht nur, daß die angestellte Berechnung immerhin Unterschiede der Ergebnisse in den einzelnen Einkommenstufen zeigt, besteht außerdem die Möglichkeit, daß bei anderen als den untersuchten Stufen die Steigerung höher oder geringer ist als bei diesen. Darum ist es von Wert, zu betonen, daß für die Anpassung der Beamtengehalte grundsätzlich die Bewegung der Einkommensdurchschnitte maßgebend sein muß. Die Entwicklung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse bringt zu allen Zeiten (ganz besonders freilich in der Kriegszeit) für alle Schichten die Möglichkeit, daß einzelne ihrer Angehörigen oder ganze Gruppen daraus sich durch Leistungen besonderer Art und Höhe, oder einfach durch die Gunst der Verhältnisse, wirtschaftlich über ihre Schichtgenossen erheben. Das gilt für den einfachen Handarbeiter oder für den Gewerbetreibenden von mittlerem Betriebsumfang nicht minder wie für die oberen Schichten, denen der Großkaufmann, der Großgewerbetreibende, der Großrentner angehören und in längst verklungener Zeit der höhere Beamte angehört hatte. An solchen Gipfelentwicklungen (etwa gar wie sie die Kriegswirtschaft mit ihren nicht selten fabelhaften Gewinnen gebracht hat) auch die Beamtengehalte teilnehmen zu lassen, ist weder geboten noch auch nur erwünscht. Insoweit — freilich aber auch nicht weiter — hat jene oft erhobene Mahnung ihren vollberechtigten Kern, zu einer bescheideneren Lebenshaltung, zu „der alten preußischen Einfachheit" zurückzukehren. Nicht auf den wirtschaftlichen Aufstieg der besonders begünstigten Genossen seiner Schicht soll der Beamte sehnsüchtig oder neidisch blicken; aber er hat ein Recht darauf und ist es sich selbst, seiner Familie, dem Ansehen des Standes schuldig, sich auf der Höhe zu behaupten, die der durchschnittlichen Bewegung des Volkswohlstandes entspricht. Der Beamte arbeitet zu seinem redlichen Teil mit an diesem allgemeinen Aufstieg. Darum darf und muß er fordern, an den Ergebnissen der allgemeinen

Arbeit seinen gerechten verhältnismäßigen Anteil zu bekommen. Das gilt für alle Beamtenklassen. Für alle im gleichen Maße.

Doch, um kein Mißverständnis aufkommen zu lassen, sei betont: Diese Gleichheitlichkeit der Behandlung aller Klassen der Beamtenschaft führt nur dann zu angemessenen Ergebnissen, wenn durch eine erste Gehaltsregelung (die den Ausgang für die selbsttätige Anpassung zu bilden hätte) überall da, wo einzelne Beamtenklassen den anderen gegenüber im Laufe der Jahre zurückgeblieben sind, diese Unbilligkeit ausgeglichen wäre — so wie etwa in Preußen, wo die Gehalte der Klassen II, III, IV, V in fünfzig Jahren um 46, 57, 67, 80 v. H. gestiegen sind, während gleichzeitig im Durchschnitt aller Volksgenossen die Aufwärtsbewegung in den entsprechenden Einkommensschichten eine fast genau gleichmäßige Stärke zeigte. Solange solche Unbilligkeiten nicht ausgeglichen wären, müßten also, wie früher ausgeführt, für die benachteiligten Gehaltsklassen höhere Sätze der stetigen Steigerung genommen werden; aber es wäre unerfreulich, wenn man zu einem solchen Verfahren mit seinen notwendigerweise verworrenen Ergebnissen greifen müßte.

Also wäre es eine dringende Notwendigkeit, *vor allem die Ausgangshöhe der Gehalte derart zu heben, daß sie der Einkommensentwicklung in der Volksgesamtheit*, und im besonderen den unheimlich starken Verschiebungen der schweren Kriegszeit *angepaßt würde*. Neben dieser grundlegenden Erhöhung aber behielte die selbsttätige Anpassung für immer ungeschmälert ihre volle Bedeutung; denn ohne sie verfiele sofort mit der Erhöhung auch die großzügigst erhöhte Besoldung der Abbröckelung und einem sicheren Schwunde.

15. Doch mit einer ausgiebigen Erhöhung der Gehalte und der Fürsorge gegen ein Schwinden ihrer wirtschaftlichen Kraft ist noch nicht alles getan. Auch andere Unebenheiten und Mängel des heutigen Besoldungswesens müssen abgestellt werden.

So fordern wir, daß *die Anstellung in jüngeren Jahren* geschehe als es heute meist der Fall ist. Weiter müssen wir zur Ausgleichung der großen örtlichen Verschiedenheiten in den Lebenshaltungskosten *Ortszulagen*, wo sie nicht bestehen, eingeführt, und wo sie unzulänglich geregelt sind, erhöht oder sonst verbessert werden.[17]) Eine Gehaltsordnung ohne einen

[17]) Finanzarchiv, S. 158, 160 ff.

solchen örtlichen Ausgleich ist verfehlt von Grund aus. Und ebenso not tut eine sorgfältige Staffelung der *Dienstalters-vorrückungen*, und zwar derart, daß künftighin schon in einem wesentlich früheren Lebensalter der Höchstgehalt der Klasse erreicht wird. Diese Vorrückungen ruhen heute (mehr oder weniger unbewußt) auf dem Gedanken, bei steigendem Familienaufwand höhere Mittel zur Verfügung zu stellen. Dieser Gesichtspunkt ist aber verfehlt und muß darum aufgegeben werden. Denn er trifft in einem allzu großen Bruchteil der Fälle nicht zu (Unverheiratete, kinderlose Ehen, Verhältnisse nach dem frühzeitigen Ableben der Kinder!). Eine richtige Regelung wird sich uns hier vielmehr bloß bieten durch eine Angleichung an die sonst in der Erwerbswelt bestehenden Verhältnisse, wonach im allgemeinen die in jüngeren Jahren bescheidenere Lebenshaltung des Anfängers durch den in vorschreitenden Jahren eintretenden Erfolg sich hebt, auf einen Höhepunkt gelangt und dann auf ihm stehen bleibt etwa bis zu einem Lebensalter, in welchem Arbeitskraft und Arbeitsfreude erlahmt — jenem Alter, in welchem der Beamte in den Ruhestand zu treten pflegt.

Eine Vorkehrung besonderer Art ist schließlich dazu nötig, daß dem Beamten, soferne er eine Familie zu ernähren hat, höhere Mittel zur Führung des Haushaltes bereitstehen als dem Ehe- oder Kinderlosen. Hier fordert man vielfach Kinderbeihilfen für die Beamtenschaft. Andere lehnen eine solche Maßnahme mit Entschiedenheit ab. Da oder dort ist (abgesehen von den als vorübergehend gedachten Kriegsteuerungsbeihilfen) der Gedanke schon verwirklicht. Wird die Maßnahme auf die Beamtenschaft beschränkt, so ist sie verfehlt. Denn die Erscheinung, daß der Haushalt der kindergesegneten Familie in hohem Maße beengt ist (in einem Maße sogar, daß damit geradezu die Zukunft unserer Volkskraft bedroht wird), ist eine Allgemeinerscheinung der Gesamtheit. *Allgemein und umfassend muß darum der Ausgleich sein*, der hier durch Gewährung von Familienbeihilfen geschaffen werden muß. Beihilfen in irgendwelcher Gestaltung, die sich nur auf die Beamtenschaft beschränkten, sind nur erträglich, soferne man sie sich als einen Uebergang denkt, als einen ersten Schritt auf dem Wege zu einer allgemeinen Familienbeihilfenordnung, wie ich sie in meiner bei Heß in Stuttgart im Jahre 1916 erschienenen Schrift gefordert habe: „Gesetzliche Zulagen für jeden Haushalt; Plan und Begründung einer Beihilfenordnung."

16. Hierin, in diesem Ineinandergreifen der mannigfachen Verbesserungen des heutigen Gehaltswesens, liegt das Ziel beschlossen, nach dem unser Streben gehen muß. Keine der mehreren Maßnahmen würde für sich allein genügen, aber ihrer jede für sich brächte immerhin schon eine Verbesserung des Bestehenden. Daß alle Verbesserungen auf einen Schlag, in einer großzügig neu gestalteten Gehaltsordnung durchgeführt würden, ist nicht eben wahrscheinlich. Einem jeden Streben nach aufwärts hängt sich das Bleigewicht erdenschwerer Hemmnisse an. Haben wir aber das Ziel erkannt und behalten wir es fest im Auge, dann mag uns jeder einzelne wenn auch nur unvollkommene Schritt nach oben als Abschlagszahlung willkommen sein. In diesem Sinne können wir alle Maßnahmen unterstützen, auch wenn ihre Art und ihre Wirkungen hinter dem geschauten Ziele zurückstehen. Wir können sie unterstützen und müssen sie fördern. Mit aller Kraft und Entschlossenheit und mit einem Nachdruck, den nur der Zusammenschluß der gesamten Beamtenschaft geben kann.

Dieser Zusammenschluß ist ein wertvolles Mittel zum Ziele. Denn hier stehen Fragen auf dem Spiele, die den gesamten Stand berühren, mögen auch innerhalb seiner vielen Schichten und Gruppen noch so weite Abstände in anderen Fragen bestehen.

Die Förderung der allgemeinen einheitlichen Standesfragen geschehe ohne ängstliche Scheu. Keine falsche Scham darf uns abhalten, diese Fragen und unter ihnen auch den leidigen Geldpunkt vor der Oeffentlichkeit zu behandeln. Also nicht fernerhin das vielfach geübte schwächliche Sichbeschränken auf eine wehleidig-entsagungsvolle Verstimmung! Denn nicht nur die Beamtenschaft selbst ist es, die die Folgen einer zaghaften Zurückhaltung zu tragen hätte, sondern der Staat selbst, die ganze Gemeinschaft der Volksgenossen wäre es, die darunter litte. Daß sich aber anderseits diese ganze Arbeit, mit der die Beamtenschaft auf das klar erkannte Ziel hinzuwirken hat, mit Ruhe und Würde, in angemessenen Formen abspielen muß, versteht sich von selbst. Für die Erfüllung dieser Forderung bürgt das Standesgefühl der Beamtenschaft und das ihr tief eingewurzelte Bewußtsein, daß sie vor anderen Ständen berufen ist zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, und daß darum alles vermieden werden muß, was das Ansehen untergräbe, dessen die Leitung des Gemeinwesens und die Beamtenschaft zu einem ersprießlichen Wirken bedürfen.

Unter all den mancherlei Maßnahmen aber wird für die künftige wirtschaftliche und gesellschaftliche Lage der Beamtenschaft unsere selbsttätige Anpassung von besonderer Bedeutung werden und bleiben. Und wäre dann auch — wie ich aus Schmoller I, S. 333 hierher wiederholen will — die vorgeschlagene Besoldungsweise nicht imstande, alle Unebenheiten auszugleichen, so wäre sie doch geeignet, an Stelle des heutigen verzweifelten Durcheinanders, an Stelle des Sprunghaften, Kämpferischen, Aufregenden eine Geldgebarung zu setzen, die für die Staatsleitung und den Staatshaushalt ebenso vorteilhaft wäre, wie sie das Ansehen des Beamtenstandes fördern und dem einzelnen Beamten Sorgen der Lebensführung ersparen würde. Darum wollen wir es uns nicht anfechten lassen, wenn jemand die Vorschläge geringschätzig als Rechenkunststücke und Zahlenspielereien abtun möchte. Das Ergebnis bestimmt über den Wert oder Unwert, und in der Zahl liegt die Ordnung.

17. Ein Bedenken taucht auf: Widerstreitet nicht eine, wie wir grundsätzlich verlangen, allen Einkommenschichten gleichheitliche selbsttätige Anpassung einer Forderung, die Einkommenschichten einander gesellschaftlich näher zu bringen? Bringt nicht vielmehr unsere Forderung geradezu eine Verschärfung der Unterschiede, indem beispielsweise Gehaltszahlen, die im Jahre 1920 2000 und 5000 ℳ betragen, im Jahre 1930 unter der Einwirkung der selbsttätigen Anpassung auf 2500 und 6250 ℳ gestiegen sein werden, ihr Abstand also gewachsen ist? Doch wer so rechnete, hätte den Sinn unserer Forderung noch nicht erfaßt. Denn obgleich der Abstand in unserem Beispiele im Jahre 1920 3000 und im Jahre 1930 3750 ℳ beträge, liegt eine Verschiebung doch nur scheinbar vor, und der Schein verschwindet sofort für den, der sich klar macht, daß nur die wirtschaftliche Kraft es ist, die der Zahl ihre innere Bedeutung gibt. Die 2000 ℳ von 1920 wären in Wirklichkeit um nichts mehr oder weniger wert als die 2500 von 1930, und genau so steht's um die 5000 und 6250. Und genau wieder ist ebenso der Unterschiedsbetrag von 3750 im Jahre 1930, auf seine wirtschaftliche Kraft gesehen, derselbe wie der Unterschied von 3000 des Jahres 1920. Eine Verschärfung der wirtschaftlichen (und damit der gesellschaftlichen) Unterschiede und Gegensätze der Beamtenklassen würde also durch die selbsttätige Anpassung mit nichten entstehen. Daß sie aber geradezu Unterschiede und Gegensätze ausgleichen, die Klassen im Gehalt und der gesellschaftlichen Lage einander näherbringen müßten, kann nicht die Aufgabe der selbsttätigen Anpassung sein. Hält man die Erreichung eines solchen Zieles für wünschenswert und gesellschaftlich nötig, so möge der Gesetzgeber durch wohlüberlegte Maßnahmen anderer Art dafür sorgen. Aber er dürfte das nicht mit einer bloßen Beschränkung auf die Beamtenschaft, während er gleichzeitig der freien Bewegung in der übrigen Volkheit, einem ungezügelten Auseinanderstreben den freien Lauf ließe. Auch hier kann es vielmehr nur eines geben:

entweder beschränkende Maßnahmen für und gegen alle, einheitlich und gleichheitlich, oder freie Entwicklung allen.

Oder will jemand im Ernste die Forderung vertreten, daß jene Entwicklung, wie wir sie bei Preußen gesehen haben (die gewiß nicht mit Absicht geschehen ist, sondern nichts war als eine ungewollte Nebenwirkung notgedrungener Sparsamkeit), daß diese Entwicklung, die die höheren und mittleren Beamten in empfindlich stärkerem Maße hinter die Genossen ihrer Schicht zurückdrängte als die unteren Beamten hinter die ihren, bewußt und planmäßig weitergetrieben werden — bis daß schließlich die gesamte Beamtenschaft bei einem Einheitsgehalt angelangt wäre, ohne Rücksicht auf Höhe und Schwierigkeit der Amtsaufgabe, auf Verschiedenheiten von Vorbildung und gesellschaftlicher Stellung? Ein solcher Ausblick scheint gewiß stark übertrieben, aber wo wäre ein Halt auf der schiefen Bahn nach dieser Richtung?

Dennoch ist's wahr. Der Gedanke eines gesellschaftlichen Ausgleichs an sich ist gesund. Nur darf er nicht zu einer ungerechtfertigt einseitigen Benachteiligung einzelner Bevölkerungsgruppen — wie hier der Beamtenschaft — führen. Ein solcher Ausgleich allgemeiner, volkumfassender Art mag auf anderen Wegen gesucht werden; in der gebotenen Allgemeinheit bietet er sich dar in der Ausgestaltung der von mir geforderten Beihilfenordnung. Zwei Einzelheiten dieses Planes würden den Ausgleich in recht fühlbarem Maße schaffen: Die Setzung von Mindestbeträgen für die mannigfach gestuften Beihilfen, und außerdem die Bestimmung, daß für die Berechnung der Deckungsumlage bei jedem Einkommensbezieher der Betrag des notwendigsten Lebensbedarfs unangetastet bleiben solle; ein Betrag, den ich mit dem Zweihundertfachen des ortsüblichen Taglohns eines erwachsenen männlichen Arbeiters angenommen habe. Einige wenige Zahlen sollen die Sache veranschaulichen. Ich entnehme sie meiner Schrift „Gesetzliche Zulagen" Seite 88.

Unter der Wirkung meines Beihilfenplanes ergäbe sich (in einer Stadt mit einem ortsüblichen Taglohnsatz von 3 ℳ) für eine Anzahl von Roheinkommen folgende Einkommensberichtigung, je nachdem der Einkommensbezieher (gleichviel ob Beamter oder nicht) unverehelicht ist, kinderlos verheiratet oder Familienvater von vier Kindern (im 5., 7., 10., 12. Jahre):

Bei einem Roheinkommen von	beträgt das berichtigte Einkommen:					
	a) für den Ehelosen		b) für ein kinderloses Ehepaar		c) für die Familie von 4 Kindern	
ℳ	ℳ	Verhältniszahl	ℳ	Verhältniszahl	ℳ	Verhältniszahl
1,000	904	*904*	1,054	*1054*	1,349	*1349*
2,000	1,664	*832*	1,964	*982*	2,264	*1132*
3,000	2,424	*808*	2,874	*958*	3,291	*1097*
5,000	3,944	*789*	4,694	*939*	5,389	*1078*
10,000	7,744	*774*	9,244	*924*	10,609	*1061*
20,000	15,344	*767*	18,344	*917*	19,819	*992*

Die Verhältniszahlen geben an, in welchem Verhältnis jeweils das „berichtigte Einkommen" zu dem Roheinkommen steht. Die Vergleichung dieser Zahlen aber zeigt, wie unter der Wirkung der Beihilfenordnung durchweg eine wirtschaftliche Hebung der unteren und somit eine gegenseitige Annäherung aller eintreten würde; ein kräftig wirkender gesellschaftlicher Ausgleich also auf einer richtigen, weil vollumfassenden Grundlage.

Weiterer Ausgleichungsmaßnahmen anderer Art zu gedenken, muß ich mir an dieser Stelle versagen.

18. Die Vollständigkeit unserer Darstellung fordert, noch eines Punktes zu gedenken, der zwar unsere Frage der Beamtenbesoldung nur mittelbar berührt, aber geeignet ist darzutun, daß sich der für sie verwertete Gedanke einer selbsttätigen Anpassung auch für andere ähnlich liegende wirtschaftliche Verhältnisse zu bewähren vermöchte.

Daß dem Gehalte des öffentlichen Beamten — dieser sei im Dienst oder in Ruhestellung — die Bezüge der festbesoldeten Privatangestellten gleichzubehandeln wären, ergibt sich ohne weiteres. Und nicht anders wäre es offenbar mit allen Rentenbezügen öffentlichrechtlicher Art: der Unfall-, Alters-, Gebrechlichkeitsrenten. Aber weit darüber hinausgreifend wäre der Gedanke auch auf das Lohnarbeitsverhältnis zu übertragen. Auch hier kennt unsere Volkswirtschaft nur eine Lohnbestimmungsweise, die nicht ohne Kampf und Zwang, nicht ohne Aufregungen und wirtschaftliche Erschütterungen abgeht. Und wenn auch die Lohnregelung fortschrittlicherweise in den neuzeitlichen Tarifvereinbarungen eine wertvolle Veredlung erfahren hat, so sind doch, wo gleichwohl sachliche oder persönliche Hemmnisse eine Einigung vereiteln, letzten Endes die schweren Waffen von Arbeiterausstand und Aussperrungen, mit ihren verhetzenden, wirtschaftlich schädigenden, mitunter geradezu verheerenden Wirkungen die Mittel geblieben, die die Einigung schließlich erzwingen müssen. Und um was geht es beim Lohnkampf? Ist nicht auch er zum weitaus überwiegenden Teile nichts weiter als das Mittel, um dem Arbeiter in der Lohnerhöhung den bloßen Ausgleich für die gestiegene Lebenshaltung des Volksdurchschnitts und für die Erhöhung ihrer Kosten zu verschaffen — also die Anpassung an die Verschiebungen in Einkommen und Lebenshaltung wie sie sich im Volksdurchschnitt herausgebildet haben? Nicht anders also wie die Gehaltserhöhungen der Beamtenschaft. So töricht und schädigend es also bei dieser ist, die Anpassung, da sie ja doch immer und unausweichlich geschaffen werden muß, im Wege des Kampfes zu suchen, so töricht ist es, die Lohnkämpfe des Arbeitsverhältnisses beizubehalten, statt auch hier den ebenen Weg der selbsttätigen Anpassung zu wählen. Eine wertvolle Bestätigung für die Richtigkeit der Meinung, daß sich diese Maßnahme auch hier bewähren könnte, bietet mir die Mitteilung eines Großgewerbetreibenden, er pflege seit zwanzig Jahren einen gewissen Teil seiner Arbeiterschaft in der Weise einzustellen, daß er mit ihnen beispielsweise 3 ℳ Taglohn vereinbare und zugleich im vorhinein eine jährliche Steigerung des Taglohns um 10 Pf.; er habe mit dieser (auch anderwärts vorkommenden) Uebung recht gute Erfahrungen gemacht.

Weiter nun aber: Unser Gedanke der selbsttätigen Anpassung ist schließlich verwertbar auch noch für ein Anwendungsgebiet, das zunächst fern zu liegen scheinen möchte. Denken wir uns aber einen Kapitalrentner, der im Laufe langer Jahre einen gleichbleibenden Jahresrentenbetrag erziele. Auf das Erträgnis seines Vermögens angewiesen, wird er die Minderung der wirtschaftlichen Kraft dieser Bezüge empfindlich zu verspüren bekommen. Auch er ist (wie schon früher angedeutet) in einer ganz ähnlichen Lage wie der Festbesoldete. Sollte nicht auch zu seinen Gunsten genau dieselbe Maßnahme der Anpassung und des Ausgleichs stattfinden können wie beim Festbesoldeten und dem Lohnarbeiter? Oder nehmen wir einen einzelnen Kapitalbetrag. Nehmen wir an, jemand gewähre einem Geschäftsmann ein Darlehen von 20 000 *M* auf zehn Jahre zu 5 v. H. Der jährliche Zinsanfall ist 1000 *M*. Aber die wirtschaftliche Kraft dieses Betrages sinkt in zehn Jahren beträchtlich, und während der Darlehensempfänger in seinem Gewerbebetriebe, entsprechend der allgemein nach oben gerichteten Bewegung, einen jährlichen (wenigstens zahlenmäßig) steigenden Nutzen zu ziehen vermag, bleibt seine Zinsenverlindlichkeit gleich. Der Betrag, um den der Darlehensgeber hinter der wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung zurückbleibt, kommt dem Schuldner allein zugute; unverdient und ungerecht. Und wenn nach Verlauf der zehn Jahre die 20 000 *M* zurückbezahlt werden, ist es dann noch derselbe Betrag wie der hingegebene? Gewiß, er ist es der Zahl nach auf den Pfennig. Aber an wirtschaftlicher Kraft ist es nun allenfalls noch soviel als was vor zehn Jahren ein Betrag von 18 000 *M* gewesen ist. Zahlt also der Schuldner die 20 000 *M* zurück, so behält den vollen wirtschaftlichen Nutzen der inzwischen eingetretenen Wertverschiebung er in der Tasche; daß inzwischen Zinsen bezahlt worden sind, ist natürlich hierfür ohne Belang. Auch diesen wirtschaftlichen Mißstand vermöchte die selbsttätige Anpassung abzustellen. Doch mag es genügen, an dieser Stelle kurz darauf hingewiesen zu haben. Eine nähere Darlegung der Frage findet sich bei Schmoller II, und dort ist auch ihre Durchführbarkeit für diesen Anwendungsfall zu begründen gesucht[18]).

So zeigt sich eine Anwendbarkeit des Gedankens für ein überraschend weites und ganz umfassendes Gebiet. Daß er nicht alsbald für dieses ganze

[18]) Eine solch umfassende Verwertung des Anpassungsgedankens ist übrigens nicht neu. In seinem Beitrage über „Die statistische Bestimmung des Preisniveaus" im Handwörterbuch von Conrad und Lexis berichtet Zuckerkandl über die seit bald hundert Jahren geübten Bemühungen, dem Uebelstande abzuhelfen, daß durch die Schwankungen in der Kaufkraft des Geldes in verschiedenen Zeiten gleiche Geldsummen eine sehr ungleiche Verfügungsmacht über Güter, Nutzungen und Waren gewähren. Für alle Geldverträge, die sich über längere Zeiträume erstreckten, müßte demgegenüber eine sicherere Grundlage gewonnen werden, indem der Forderungsberechtigte jeweils so viel an Geld zu erhalten hätte, daß ihm ein bestimmter, festgesetzter Bezug von Gütern gesichert wäre. Den Weg zur Erreichung dieses Zieles sah man in einer ständigen zahlmäßigen Erhebung der Preisverschiebungen einer umfangreichen Liste von Waren. — Nur kurz sei auf zwei Mängel dieser Ueberlegung hingewiesen: daß sie nur auf das Schwanken der Kaufkraft des Geldes abstellt und nicht zugleich die zum mindesten ebenso wichtige Erscheinung beachtet, wonach Wohlstand und Lebenshaltung im Durchschnitte fortschreitend steigen, und ferner, daß sie den irreführenden Weg gehen will, durch Ermittlung der Preisverschiebungen einer Warenliste die gewünschten Verhältniszahlen zu suchen.

Gebiet einheitlich verwirklicht werden müßte, und daß es sogar durchaus ratsam wäre, ihn zunächst auf das uns nächstliegende Gebiet der Beamtenbesoldung zu beschränken, da die Maßnahme hierfür besonders bedeutsam und nutzbringend wäre, versteht sich wohl von selbst. Denn sollten auch gegen ihre weitergehende Anwendung Bedenken bestehen und ihrer Verwirklichung ernste Schwierigkeiten entgegentreten, so wäre dies doch kein Hindernis, die Maßnahme zunächst für die Gehaltsgestaltung der Festbesoldeten zu fordern. Daß aber ihre Durchführung wenigstens auf diesem engeren Gebiete mit einem Schlage schweren Mißständen abzuhelfen vermöchte, unter denen die Beamtenschaft seufzt und das Staatswohl leidet, das dürfte durch unsere Darlegungen in zureichender Weise begründet sein.

19. Wie wir gesehen haben, ist erfreulicherweise die Maßnahme der selbsttätigen Anpassung nicht derart, daß sie nur dann gerechtfertigt und durchführbar wäre, wenn sie die Gesamtheit aller festen Besoldungen (im weitesten Sinne) umfaßte. Nichts hindert, sie mit einer bloßen Beschränkung auf die Beamtenschaft anzuwenden. Und nichts steht im Wege, daß der einzelne Bundesstaat oder eine einzelne Gemeinde für ihre Beamten dazu greife. Und nicht minder steht es dem einzelnen gewerblichen Unternehmer frei, nach diesem Gesichtspunkte die Löhne seiner Arbeiter, den Gehalt seiner Angestellten zu regeln, statt es alle fünf oder zehn Jahre ankommen zu lassen auf den Ruf nach Lohn- und Gehaltserhöhung, auf Arbeitseinstellung oder Aussperrung, auf erregte Verhandlungen und Verbitterung.

Es ist offensichtlich, daß eine solche Durchführung des Gedankens in engerem Kreise einfacher und reibungsfreier geschehen könnte, als es für ein ganzes Staatsgebiet im Wege der Gesetzgebung möglich ist. Schon die städtische Verwaltung hat einen glatteren Weg. Der unabhängige Unternehmer vollends braucht nur die Vorzüge der Neuordnung erkannt zu haben, um sich einfach zu ihrer Durchführung zu entschließen.

Erleichtert und vereinfacht würde hier die Maßnahme, wenn sie — fürs erste wenigstens — sich mit der stetigen Steigerung begnügen und auf die ständige Ueberprüfung und Berichtigung der Steigerungsergebnisse verzichten wollte. Auf viele Jahre hinaus könnte dieser einfachere Weg genügen, und das Ergebnis, zu dem schon er führen würde, wäre unvergleichlich besser, als was wir auf dem jetzt hergebrachten Wege erreichen. Als Steigerungszahl für Versuche solcher Art möchte ich im Augenblicke wenn nicht 1,025 so wenigstens 1,02 empfehlen. Der Zahlenstoff, den meine Untersuchung benützt hat, scheint die Wahl

dieses Satzes hinlänglich zu rechtfertigen.[19]) Wer sicherer gehen wollte, müßte sich anderwärts noch reichlicheren Zahlenstoff verschaffen und so eine verläßigere Steigerungszahl gewinnen. Wer darüber hinaus noch auch für eine Durchführung der Maßnahmen im engeren Rahmen nicht auf die ständige Ueberprüfung der Steigerungsergebnisse verzichten wollte, den könnte eine nähere Untersuchung der Frage möglicherweise dazu führen, daß die für die einzelne Stadt festgestellten Zahlen der Wohlstandsbewegung schon hinreichen, um auf Grund ihrer jeweils die Ergebnisse der stetigen Steigerung richtig zu stellen.

Jedenfalls ist es in hohem Grade zu wünschen und anzustreben, daß das Verständnis für die Vorteile der vorgeschlagenen Neuordnung allerorten erschlossen und dann da und dort die Neuordnung, wenn auch nur versuchsweise, eingeführt würde. Den Kreisen der Geschäftswelt aber — sollte man meinen — müßte sich zu allererst das Verständnis für sie erschließen — für die Ruhe, die Ordnung und Sicherheit, die der Gedanke einer gleichmäßigen Steigerung von Lohn und Gehalt in sich birgt.

Somit darf wohl die Hoffnung ausgesprochen werden, daß der Gedanke Verwirklichung finde. Jeder Versuch mit der Neuordnung brächte wertvollen Stoff zur Beurteilung ihrer Brauchbarkeit. Darum möge jeder, dem der Sinn aufgegangen ist für die Vorzüge des Vorschlages, das Seine dazu beitragen, ihm zur Verwirklichung zu verhelfen, und wäre es zunächst nur im beschränkteren Kreise!

---

[19]) Die Verarbeitung eines weiteren Zahlenstoffes, mit der ich eben während der Drucklegung der vorliegenden Schrift befaßt bin, macht es mir wahrscheinlich, daß die Hebung des Durchschnittseinkommens in Deutschland für die letzten zehn Jahre vor dem Kriege einer stetigen Steigerung mit ziemlich genau 1,03 entspricht und eher diesen Satz noch überschreitet.

Druck: Verlagsanstalt vorm.
G. J. Manz, Buch- und Kunst-
druckerei, Akt.-Ges., München

MSH 26230

END OF
TITLE